

УДК 347(470)(094.4):[347.163:347.157]

**РОЛЬ ОРГАНА ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В ЗАЩИТЕ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЖИЛИЩНЫХ
ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРИ СОВЕРШЕНИИ СДЕЛОК
С НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ПРОБЛЕМЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Е.В. Половникова

Тверской государственной университет

Рассматриваются правовые основы деятельности, полномочия и компетенция органов опеки и попечительства в сфере обеспечения и защиты конституционных жилищных и имущественных прав несовершеннолетних при отчуждении недвижимого имущества.

Ключевые слова: орган опеки и попечительства; несовершеннолетний член семьи собственника; несовершеннолетний, лишенный родительского попечения; опекун, попечитель, родитель, усыновитель; подопечный.

Обеспечение и защита прав ребенка, в первую очередь гарантированных Конституцией Российской Федерации, представляет сегодня одну из актуальных государственных проблем России. Одним из принципов Конституции РФ 1993 г. является закрепленный в ст. 38 принцип охраны и защиты семьи, материнства и детства. Важным принципом, закрепленным в ст. 38 Конституции РФ, является принцип равенства прав и обязанностей родителей и их равной ответственности в области воспитания детей. Охрана детства подразумевает в том числе защиту и охрану имущественных прав и интересов детей. В соответствии с положениями ст. 35 Конституции РФ и п. 3 ст. 60 Семейного кодекса РФ ребенок имеет право собственности на доходы, полученные им, на имущество, полученное им в дар или в порядке наследования, а также на любое другое имущество, приобретенное на средства ребенка.

Статья 40 Конституции РФ закрепляет право каждого гражданина на жилище, и несовершеннолетние здесь не исключение. Обеспечение реализации прав несовершеннолетних на жилье и охрана их прав являются обязанностью государства. Включение в гражданский оборот несовершеннолетних предполагает не только признание за ними определенных гражданских прав, но и обеспечение их надежной правовой охраной.

Несмотря на обилие правовых актов по жилищным и имущественным правам, а также на усиление внимания к данному вопросу со стороны государства, на практике встречается немало

случаев нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, которые допускаются как со стороны родителей и других членов семьи, так и со стороны государственных органов.

Так, встают вопросы: кто же должен защищать права детей при совершении сделок с недвижимым имуществом и какие нормативные акты непосредственно используются при решении вопроса о соблюдении или нарушении прав несовершеннолетних в том или ином случае?

Первоначально следует отметить, что несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет заключают и подписывают договоры самостоятельно. Необходимое в соответствии с п. 1 ст. 26 и п. 1 ст. 30 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) согласие их законных представителей (родителей) и попечителей может быть выражено в договоре или представлено отдельными документами¹.

Все сделки несовершеннолетних, не достигших 14 лет (малолетних), могут совершать от их имени только их законные представители (родители, усыновители, опекуны). Тем самым осуществляется защита имущественных прав несовершеннолетних их законными представителями².

В свою очередь, действия родителей, опекунов и попечителей по распоряжению имущественными правами, принадлежащими несовершеннолетним, в определенных законом случаях ставятся под контроль государства.

Одной из главных определенных гарантий защиты прав несовершеннолетних при отчуждении жилых помещений, находящихся в их собственности или пользовании, является необходимость получения разрешения органа опеки и попечительства на распоряжение таким имуществом в установленных законодательством случаях.

Обозначим некоторые наиболее актуальные проблемы, с которыми на практике сталкиваются органы опеки и попечительства в процессе реализации полномочий по защите конституционных жилищных и имущественных прав несовершеннолетних.

Среди нормативных актов, которыми руководствуются органы опеки и попечительства, защищая интересы несовершеннолетних, прежде всего следует назвать ст. 37 и ч. 4 ст. 292 ГК РФ, ст. 31 Жилищного кодекса РФ, а также ст. 60 Семейного кодекса РФ.

В соответствии со ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся

¹ Баранов А.М. Проблемы законного представительства ребенка при раздельном проживании родителей // Семейное и жилищное право. 2008. № 5. С. 5.

² Перепелкина Н.В. Частноправовые аспекты правового статуса несовершеннолетних // Бюл. нотариальной практики. 2007. С.55-56.

без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства³.

Пункт 4 ст. 292 ГК РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 г. № 13-П признан не соответствующим Конституции Российской Федерации в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование – по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, – не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка – вопреки установленным законом обязанностям родителей – нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

Исходя из смысла указанных норм, очевидно, что, если ребенок не является собственником отчуждаемого помещения, а относится к членам семьи собственника, то орган опеки и попечительства должен исследовать два обстоятельства: 1. Является ли несовершеннолетний – член семьи собственника лицом, оставшимся без попечения родителей; 2. Не ущемляет ли данная сделка жилищные права ребенка? На практике органы опеки и попечительства выдают родителям справку, в которой указывается, что несовершеннолетний на учете, как лишенный родительского попечения не значится, а семья ребенка не состоит на учете, как асоциальная.

Так как деятельность органов опеки и попечительства находится в стадии формирования, необходимо отметить, что отсутствует единая база учета детей, оставшихся без попечения родителей, не только в Российской Федерации, но и в пределах областей и даже городов. Полномочия органа опеки и попечительства в г. Твери исполняет территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери,

³ Букшина С.В., Кирюшина И.В. К вопросу о правах несовершеннолетнего ребенка – члена семьи собственника жилого помещения. // Семейное и жилищное право. 2010. №4. С.20-23.

который включает в себя четыре отделения по опеке и попечительству. В каждом отделении ведется самостоятельный учет детей, оставшихся без попечения родителей. Масштабы деятельности органа опеки и попечительства и объем сведений, подлежащих учету, можно представить на конкретном примере. Только в Заволжском отделении по опеке и попечительству территориального отдела социальной защиты населения г. Твери по состоянию на 1 апреля 2012 г. на учете состояли 314 несовершеннолетних граждан, признанных оставшимися без родительского попечения, в том числе под опекой – 197 детей, в приемной семье – 33 ребенка, в госучреждениях для детей сирот и оставшихся без попечения родителей – 84 ребенка. Учет ведется по месту первичного выявления ребенка, оставшегося без попечения родителей, а опека назначается по месту жительства опекуна (ст. 11 Федерального закона от 24.04.2008 г. 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Таким образом, при обращении в органы опеки и попечительства родителей, лишенных родительских прав в ином городе или в ином районе города, вероятно ситуация, при которой недобросовестные родители могут ввести специалистов органа опеки и попечительства в заблуждение с целью личной наживы или по иным мотивам. На практике органы опеки и попечительства сталкиваются с подобными ситуациями довольно часто. Вышеуказанные обстоятельства, а также необходимость проверки сохранности жилищных прав несовершеннолетнего члена семьи собственника, органы опеки и попечительства требуют от родителей предоставление достаточно большого пакета документов, что вызывает со стороны участников сделки критические замечания в адрес органов опеки и попечительства.

Необходимо отметить, что в последние годы законодательство, регламентирующее деятельность органов опеки и попечительства совершенствуется. 1 сентября 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее по тексту – Закон «Об опеке и попечительстве»). Порядок управления имуществом подопечного определяется данным Законом «Об опеке и попечительстве». Ст. 21 устанавливает, что опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по сдаче имущества подопечного внаем, в аренду, в безвозмездное пользование или в залог, по отчуждению имущества подопечного (в том числе по обмену или дарению), совершению сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, и на совершение любых других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества

подопечного.⁴ Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется также во всех иных случаях, если действия опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе:

- 1) при отказе от иска, поданного в интересах подопечного;
- 2) заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного;
- 3) заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем⁵.

Очевидно, что государство ужесточает контроль за деятельностью опекунов (попечителей) в части распоряжения любым имуществом подопечных, в том числе недвижимым имуществом, а также за расходованием причитающихся подопечным сумм алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на содержание подопечных социальных выплат.

На основании п. 3 ст. 37 ГК РФ опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель – давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

В соответствии с п. 3 ст. 60 СК РФ при осуществлении родителями правомочий по управлению имуществом ребенка на них распространяются правила, установленные гражданским законодательством в отношении распоряжения имуществом подопечного (ст. 37 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Итак, вышеназванные статьи вменяют в обязанность законным представителям, в том числе родителям (опекунам, попечителям, усыновителям) несовершеннолетних, во всех случаях совершения сделок с их имуществом получать предварительное разрешение органов опеки и попечительства.

Следует отметить, что несовершеннолетние могут быть причастны к совершению сделок с жилыми помещениями в следующих случаях:

⁴ Гришаев С.П. Новое в законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // СПС «КонсультантПлюс». 2010. С.38–42

⁵ Иванова С.А. Правовые проблемы защиты жилищных прав несовершеннолетних // Адвокат. 2010. № 1. С. 76 – 80.

– жилое помещение приватизировано, и дети включены в договор передачи жилья в собственность;

– дети включены в число собственников по договору купли-продажи, мены, дарения или являются единственными собственниками, т. е. договор оформлен на их имя;

– ребенок является наследником или одним из наследников жилого помещения, и имеется соответствующее свидетельство о праве на наследство;

– ребенок нигде не фигурирует в качестве собственника, однако зарегистрирован в данном жилом помещении (Постановление Конституционного суда РФ от 08.06.2010 г. №13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 ГК РФ»).

И в каждом из перечисленных выше случаев необходимо предоставление письменного согласия органа опеки и попечительства. На практике при выдаче разрешений на совершение сделок с недвижимостью с участием несовершеннолетних у органа опеки и попечительства возникает одна существенная трудность. На сегодняшний день отсутствуют какие-либо критерии и правила, которые позволяли бы органам опеки и попечительства обосновывать свое решение относительно возможного нарушения прав детей при совершении той или иной сделки с недвижимостью⁶.

Органы опеки и попечительства, проверяя законность сделки по отчуждению недвижимости, устанавливают, соответствует ли она интересам несовершеннолетнего и не ухудшаются ли условия проживания несовершеннолетнего, если он не является собственником в отчуждаемом жилом помещении, или не уменьшается ли его собственность в случае, если несовершеннолетний является собственником квартиры. Довольно часто органы опеки и попечительства оказываются в затруднительной ситуации, разрешая данный вопрос.

Главный критерий в данном случае – подобные условия не должны каким бы то ни было образом умалять имущественные права и ущемлять жилищные интересы несовершеннолетнего (например, если в результате совершения сделки несовершеннолетний приобрел право собственности на жилую площадь меньшую, чем на которой проживал (имел право) до совершения сделки). Органы опеки и попечительства сравнивают не только квадратные метры отчуждаемого и приобретаемого в собственность ребенка жилого помещения, но и стоимость имущества. При принятии решения органами опеки и

⁶ Андропов В.В., Валеева Н.Г., Гетман Е.С. и др. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 102–108.

попечительства могут иметь значение многие факторы: планировка квартиры, жилищно-бытовые условия, физический износ и год постройки жилого дома, в котором расположено жилое помещение, количество комнат в сравнении с числом собственников и числом имеющих право проживать в данном жилом помещении и т. д. Сложность принятия решения без наличия четких критериев очевидна.

В случае получения отказа органов опеки и попечительства дать разрешение на сделку, обжаловать такое решение можно только в судебном порядке в соответствии с гл. 25 ГПК РФ (производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

В связи с тем что все права на недвижимое имущество и сделки с ним регистрируются в Управлении Федеральной регистрационной службы определенного территориального округа, разрешение, выданное органом опеки и попечительства на совершение сделок, попадает к ним. Но следует отметить, что регистрационная служба не контролирует выполнение условий, указанных в распоряжении органа опеки и попечительства. Однако в целях недопущения возможного нарушения (предусмотренного разрешением органа опеки и попечительства условия продажи жилого помещения, что может повлечь за собой признание сделки недействительной в судебном порядке) необходима дальнейшая проверка его фактического выполнения. С этой целью в тексте постановления (распоряжения) должно быть указано, что законные представители несовершеннолетнего (лица, осуществившие отчуждение жилого помещения, право на которое принадлежало несовершеннолетнему) в течение 1–2 месяцев с даты издания распоряжения должны представить письменное доказательство выполнения вышеуказанного условия в орган опеки и попечительства. К подобным доказательствам относятся договор купли-продажи жилого помещения на имя несовершеннолетнего с отметкой о государственной регистрации сделки и права собственности, копия свидетельства о государственной регистрации его права на жилое помещение, выписка из домовой книги, справка с отметкой о постановке несовершеннолетнего на регистрационный учет в другом жилом помещении; документ, подтверждающий перечисление средств, вырученных от продажи жилого помещения, на расчетный счет несовершеннолетнего. Данная стадия проверки является заключительной в защите прав несовершеннолетнего при совершении сделок с недвижимым имуществом. Вопросы о сроках подготовки, осуществления контроля за исполнением условий разрешения органа опеки и попечительства, действия данного разрешения в настоящее время законодательством также не урегулированы.

Разрешение органа опеки и попечительства не является приказом для граждан вступить в сделку. Получив разрешение органа опеки и попечительства, граждане могут его не реализовывать, если их намерения изменились, но если они намерены вступить в отношения купли-продажи, то только при условиях, прописанных в постановлении органа опеки и попечительства. Отсутствие разрешения органа опеки и попечительства на совершение сделки с имуществом подопечного может служить основанием для признания сделки недействительной в соответствии со ст. 168 ГК РФ, как сделки, не соответствующей требованиям закона.

Также стоит отметить, что орган опеки и попечительства не производит проверку чистоты сделки – это обязанность ее участников, ответственность за чистоту сделки ложится именно на них.

Не стоит забывать, что взрослые люди, совершая сделки по отчуждению недвижимости, осознают значение своих действий и могут отвечать за свои поступки, за детей же все решают их законные представители, и часто эти решения приводят к печальным последствиям. В условиях развитой рыночной экономики, принимая во внимание, что будущее любой страны зависит от благополучия и нормального развития детей, одним из условий которого является наличие удовлетворительных жилищно-бытовых условий для проживания ребенка, существование защиты прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом необходимо, и главную роль здесь выполняет орган опеки и попечительства.

Список литературы

1. Андропов В.В., Валеева Н.Г., Гетман Е.С. и др. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
2. Баранов А.М. Проблемы законного представительства ребенка при раздельном проживании родителей // Семейное и жилищное право. 2008. № 5.
3. Букшина С.В., Кирюшина И.В. К вопросу о правах несовершеннолетнего ребенка – члена семьи собственника жилого помещения // Семейное и жилищное право. 2010. №4.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30.11.2011 г. № 363-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Гришаев С.П. Новое в законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // СПС «КонсультантПлюс». 2010

6. Димитриев М.А. Особенности правового положения членов семьи собственника жилого помещения (комментарий к статье 292 Гражданского кодекса Российской Федерации) // Семейное и жилищное право. 2011. № 4. С. 12 – 16.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30.11.2011 г. № 349-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 1.
8. Иванова С.А. Правовые проблемы защиты жилищных прав несовершеннолетних // Адвокат. 2010. № 1. С. 76 – 80.
9. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009. 21 янв.
10. Перепелкина Н.В. Частноправовые аспекты правового статуса несовершеннолетних // Бюл. нотариальной практики, 2007.
11. Постановление Конституционного суда РФ от 08.06.2010 г. №13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 ГК РФ» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.
12. Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в редакции Федерального закона от 01.07.2011 г. № 169-ФЗ) // Российская газета. 2008. 30 апр.
13. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30.11.2011 г. № 363-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

**ROLE OF BODY OF GUARDIANSHIP AND GUARDIANSHIP
IN PROTECTION OF THE CONSTITUTIONAL PROPERTY
AND HOUSING LAWS OF MINORS AT TRANSACTIONS
WITH REAL ESTATE: PROBLEMS OF LEGISLATIVE PROVIDING**

E.V. Polovnikova

Tver State University

In article legal bases of activity, power and competence of bodies of guardianship and guardianship, in the sphere of providing and protection of the constitutional housing and property rights of minors are considered, at alienation of real estate.

Keywords: body of guardianship and guardianship; minor member of the family of the owner; the minor deprived of parental care; trustee, trustee, parent, adoptive father; ward.

Об авторе:

ПОЛОВНИКОВА Елена Владимировна – магистрант юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), главный специалист-эксперт территориального отдела социальной защиты населения г. Твери; e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru